



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-022-06/2014
P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92988 z dnia 18 grudnia 2014 r. Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92990 z dnia 18 grudnia 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żninie, ul. Potockiego 1, 88-400 Żnin ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Żnińskim jest Zbigniew Jaszczuk ² . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.119-123)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczające ocenia działania podejmowane przez Starostę w celu egzekwowania od zarządzających składowiskami obowiązków określonych w swoich decyzjach, a dotyczących dostosowania składowisk do wymagań przepisów prawa czy uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Konsekwencją tego było funkcjonowanie na terenie powiatu żnińskiego czterech składowisk niespełniających wymagań przepisów o odpadach po upływie granicznego terminu zamknięcia takich obiektów, tj. po dniu 31 grudnia 2009 r.

Negatywnie Izba ocenia nieprzeprowadzanie kontroli w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań, na ludzi i środowisko, a od 2010 r. kontroli prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk w zakresie zgodności z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych.

Pozytywnie NIK ocenia natomiast uzyskanie przez Starostę od zarządzających składowiskami przeglądów ekologicznych, a następnie dokonywanie na ich podstawie oceny stanu istniejących składowisk, a także nakładanie na nich obowiązków w zakresie dostosowania do wymogów obowiązujących przepisów.

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja działań w zakresie dotyczącym zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa

Opis stanu faktycznego

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa⁴, odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie ochrony środowiska, w tym m.in. dotyczących ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵ i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶.

Pracownikom Wydziału nie przypisano wprost obowiązków w zakresie wydawania decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska lub jego części. Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym z POŚ i ustawy o odpadach, została przypisana w zakresach czynności dwóm pracownikom Wydziału. Zostali oni zobowiązani do prowadzenia kontroli i spraw związanych z przestrzeganiem i stosowaniem przepisów prawa ochrony środowiska oraz prowadzenia nadzoru nad działalnością składowisk odpadów komunalnych.

W zakresie działania Wydziału oraz w zakresach czynności wskazanych dwóch pracowników nie ujęto zadań związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na zamykanie składowisk niespełniających wymagań prawa, ale ustalenia kontroli NIK wskazują, że takie działania były przez nich podejmowane.

(dowód: akta kontroli str. 5-23)

Kierownik Wydziału posiadał upoważnienie Starosty do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu w zakresie m.in. POŚ oraz ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Na terenie powiatu żnińskiego, do dnia 31 grudnia 2009 r., pomimo niedostosowania składowisk odpadów do wymagań prawa, nie zostały zamknięte cztery składowiska w miejscowościach: Rogowo, Załachowo, gm. Łabiszyn, Zrazim, gm. Janowiec Wielkopolski i Łysin gm. Gaśawa. Na tych składowiskach po dniu 31 grudnia 2009 r. nie przyjmowano odpadów

(dowód: akta kontroli str. 36-50, 51-68, 70-72, 75-108)

W Starostwie nie dysponowano stałym dostępem do wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami. Starosta podał: *„w Urzędzie posiadamy własną bazę danych o wydanych decyzjach dla podmiotów, które prowadzą działalność na terenie Powiatu Żnińskiego. Z dniem 6 października 2014 roku wystąpiono do Urzędu Marszałkowskiego z wnioskiem o możliwość uzyskania prawa dostępu do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego, prowadzonego przez Marszałka Województwa”*.

(dowód: akta kontroli str. 164-166)

Starosta, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁷, decyzjami z 6 lutego 2002 r. zobowiązał gminy Rogowo, Gaśawa, Janowiec Wielkopolski oraz Łabiszyn do przedłożenia przeglądu ekologicznego składowisk

⁴ Dalej: „Wydział”.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., dalej „ustawa o odpadach”.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., dalej „POŚ”.

⁷ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm, dalej: „uwPOŚ”.

w terminie do 30 czerwca 2002 r. Gmina Gąsowa przedłożyła przegląd w ustawowym terminie (tj. do 30 czerwca 2002 r.); pozostałe trzy gminy przedłożyły przeglądy z opóźnieniem 26 dni (Zrazim), 52 dni (Załachowo) i ponad 5 miesięcy (Rogowo – 09.12.2002 r.). Starosta wyjaśnił, że „nie podejmowano żadnych działań zmuszających zarządzających składowiskami do przedłożenia przeglądów ekologicznych w ustawowym terminie, jednakże powzięto informację, że przyczyną zwłoki był brak środków finansowych w budżetach samorządów gminnych przeznaczonych na ten cel. Ponadto zarządzający składowiskami zlecali opracowanie przeglądów ekologicznych podmiotom zewnętrznym, co w znacznym stopniu skutkowało zwłoką w przedłożeniu przeglądów ekologicznych w tut. organie.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 165-167, 171-178)

Starosta decyzjami z 29 grudnia 2003 r. określił sposób dostosowania wszystkich czterech składowisk do wymogów przepisów o odpadach, a w szczególności określił niezbędne wyposażenie składowisk, konieczne do ich prawidłowego funkcjonowania, określając termin dostosowania na 31 grudnia 2005 r. Zobowiązał także do wystąpienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę lub jego zmianę, którego przedmiotem była przebudowa składowiska lub jego elementów, określając każdorazowo termin złożenia tego wniosku do dnia 31 grudnia 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 128-129, 138-139, 147-148)

Wnioski o wyrażenie zgody na zamknięcie składowisk gminy złożyły w dniach: 29 grudnia 2009 r. dla składowisk w miejscowości Rogowo i Zrazim (gmina Janowiec Wielkopolski), 18 marca 2010 r. dla składowiska w Załachowie (gmina Łabiszyn) i 15 lutego 2010 r. dla składowiska w m. Łysin (gmina Gąsawa). Wnioski spełniały wymogi określone w art. 54 ust. 6 ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 153-159)

Starostwo w ramach postępowań administracyjnych związanych z zamknięciem składowisk zwróciło się o przeprowadzenie kontroli do Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy⁸. Kontrole te zostały przeprowadzone od 13 do 23 kwietnia 2010 r. przy udziale przedstawiciela Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 160-163)

Po 31 grudnia 2009 r. Starosta wydał cztery decyzje w sprawie zgody na zamknięcie składowisk: 31 maja 2010 r. dla gminy Rogowo, 2 czerwca 2010 r. dla gminy Łabiszyn, 8 czerwca 2010 r. dla gminy Janowiec Wielkopolski oraz 9 czerwca 2010 r. dla gminy Gąsawa. Decyzje wyrażające zgodę na zamknięcie składowisk zawierały elementy i wymogi określone w art. 54 ust. 7 i 8 ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 65-69, 70-72, 105-108)

Ustalone
nieprawidłowości

1a) Starosta decyzjami z lutego 2003 r. warunkowo zatwierdził instrukcje eksploatacji czterech składowisk odpadów, zobowiązując gminy m.in. do uzyskania w terminie do 31 grudnia 2003 r. pozwoleń na ich użytkowanie. Gminy nie wywiązały się z tego obowiązku, uzyskując stosowne pozwolenia dopiero w 2007 r.⁹ Starostwo przez 4 lata nie podjęło działań w celu wyegzekwowania nałożonego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 111-114, 117-118, 124-127, 132-137, 140-141, 143-146, 149-150)

⁸ Dalej: „Wojewódzki Inspektor”.

⁹ Gmina Łabiszyn-13 czerwca, Rogowo-29 maja, Janowiec-5 marca, Gąsawa-5 kwietnia

1b) Starosta decyzjami z 29 grudnia 2003 r. zobowiązał gminy do dostosowania do 31 grudnia 2005 r. istniejących składowisk odpadów do wymogów przepisów o odpadach oraz do wystąpienia z wnioskiem do dnia 31 grudnia 2004 r. o wydanie pozwolenia na budowę lub jego zmianę.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 128-129, 138-139, 147-148)

Gminy nie wywiązały się z tych obowiązków, tj. nie dostosowały składowisk do wymogów przepisów ustawy o odpadach oraz nie wystąpiły o wydanie pozwolenia na budowę lub jego zmianę, aż do 2010 r., tj. do uzyskania zgody (decyzji Starosty) na zamknięcie składowisk.

(dowód: akta kontroli str. 36-47, 51-64, 75-104)

Starosta wyjaśnił, że *„na dzień kontroli nie posiadam wiedzy dlaczego nie podjęto działań w celu wyegzekwowania powyższych dokumentów. Informuję, że brak wiedzy w niektórych przypadkach wynika z dużej przestrzeni czasowej”*.

(dowód: akta kontroli str. 168-170)

Zdaniem NIK zaniechanie przez Starostwo działań w celu wyegzekwowania obowiązków określonych w decyzjach z 29 grudnia 2003 r. przyczyniło się do niedostosowania składowisk do przepisów dotyczących odpadów. Składowiska działały przez 4 lata po upływie – wskazanego w decyzjach Starosty – terminu ich dostosowania, a po 31 grudnia 2009 r. funkcjonowały jako składowiska niezamknięte¹⁰.

2. Po 31 grudnia 2009 r. Starosta wydał cztery decyzje w sprawie zgody na zamknięcie składowisk. Wydano je od 76 do 161 dni¹¹ od momentu otrzymania wniosku, nie powiadamiając jednocześnie stron o przyczynach zwłoki i nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy, co naruszało art. 35 §§ 2 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego¹²

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 65-72, 105-108)

Starosta wyjaśnił, że *„udzielenie zgody musiało być poprzedzone kontrolą Wojewódzkiego Inspektora, co w znacznym stopniu wydłużyło postępowanie administracyjne. Strony nie zostały powiadomione o przedłużeniu postępowania z uwagi na zmiany kadrowe w Wydziale, który realizował te zadania. Jednakże strony posiadały wiedzę o tym fakcie.”*

(dowód: akta kontroli str. 168-170)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

¹⁰ Wszystkie składowiska zaprzestały przyjmowania odpadów z dniem 31 grudnia 2009 r., a decyzje o zamknięciu uzyskały w maju i czerwcu 2010 r.

¹¹ Gminy: Łabiszyn – 76 dni, Gaśawa – 114 dni, Rogowo – 153 dni i Janowiec Wielkopolski – 161 dni.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

2. Sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk oraz realizacji działań związanych z monitorowaniem wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań, na ludzi i środowisko

Opis stanu faktycznego

W Starostwie nadzór nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk oraz realizacji działań związanych z monitorowaniem wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań, na ludzi i środowisko był prowadzony na podstawie analizy danych sprawozdawczych i informacji uzyskanych od zarządzających składowiskami odpadów.

Ustalone nieprawidłowości

Stosownie do art. 379 POŚ starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością. Kontrola NIK wykazała, że:

1. Starosta w latach 2006 -2010 (do maja i czerwca) nie sprawował kontroli działania niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, m.in. w zakresie przestrzegania warunków monitorowania wpływu takich obiektów na ludzi i środowisko, określonych w wydanych przez Starostę decyzjach administracyjnych.
2. Funkcjonujące na terenie powiatu żnińskiego składowiska niespełniające wymagań prawnych zostały zamknięte decyzjami Starosty w maju i czerwcu 2010 r. Do stycznia 2013 r.¹³ pracownicy Wydziału nie przeprowadzali kontroli prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk odpadów, w tym wykonania obowiązków zawartych w decyzjach administracyjnych w sprawie ich zamknięcia.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 13-16, 17-19, 20-23)

W ocenie NIK brak wyżej wymienionych działań naruszał art. 379 POŚ, którym m.in. na starostów zostały nałożone obowiązki sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

Starosta podał, że „zarządzający składowiskami posiadali przeglądy ekologiczne, zatwierdzone instrukcje eksploatacji składowisk, jak również decyzje dostosowujące eksploatowane składowiska do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W związku z tym, nie podejmowano działań kontrolnych z uwagi na fakt, że nie wpłynęły żadne zgłoszenia dot. nieprawidłowego sposobu użytkowania zamykanych składowisk. Brak kontroli podyktowany był rodzajem składowisk (odpady inne niż niebezpieczne i obojętne), a co za tym idzie niewielkim ryzykiem zagrożenia dla środowiska, jak również ze względu na to, że były one badane przez Kujawsko-Pomorski Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. Art. 379 obowiązującej wówczas ustawy POŚ regulował uprawnienie Starosty do przeprowadzania kontroli, a nie obowiązek ich przeprowadzenia. W badanym okresie nie było również tzw. kontroli skargowych. Cztery zamknięte składowiska, będące we właściwości starosty, w badanym okresie pozostawały w trakcie rekultywacji i w fazie monitoringu poeksploatacyjnego. Każde składowisko było monitorowane, analizowano je pod względem oceny przebiegu osiadania powierzchni oraz stateczności zboczy składowiska, badania składu wód podziemnych, badania składu gazu składowiskowego.

¹³ Po tym terminie, zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.), obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk oraz realizacji działań związanych z monitorowaniem wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań, na ludzi i środowisko przejęli marszałkowie województw.

(dowód: akta kontroli str. 182)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli z treści art. 379 ust. 1 POŚ wynika, iż ustawodawca – posługując się sformułowaniem „sprawują” – w sposób jednoznaczny i kategoriyczny nałożył obowiązek sprawowania kontroli na starostów. Obowiązek ten polegał na przeprowadzeniu kontroli, czyli badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem, którym w tym przypadku są prawnie określone wymagania związane z ochroną środowiska oraz dokonanie na tej podstawie odpowiedniej oceny. Wobec powyższego, Starosta był zobowiązany do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym swoją właściwością, w tym nadzorowania przestrzegania warunków wydanych decyzji administracyjnych. W ocenie NIK nadzór nie powinien ograniczać się tylko do przeprowadzania kontroli na podstawie sygnałów o występujących nieprawidłowościach. Skutkiem braku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska był m.in. brak wiedzy o stanie zaawansowania rekultywacji zarówno technicznej, jak i biologicznej składowisk, jak również brak dostosowywania składowisk do odpowiednich wymogów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Bydgoszcz, dnia2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy:
Emil Wojak
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

Artur Gackowski
gł. specjalista k.p.

.....
Podpis